

# Burgerschapseducatie voor nieuwkomers

## Een politiek filosofische analyse

Dieter Gryp<sup>1</sup>, Patrick Loobuyck<sup>2</sup> & Griet Verschelden<sup>3</sup>

**Abstract** – In recent years, most Western societies have developed some kind of citizenship education for newcomers, as a part of their integration policy. These measures have received a great deal of scrutiny and caused some heated debates about their legitimacy and usefulness. We want to contribute to this discussion by answering the philosophical question if these kind of policies can be implemented by liberal governments. We take political liberalism, the dominant paradigm in contemporary political philosophy, as a point of reference. Some critics state that neutrality, required by liberalism, rules out the possibility of state organised citizenship education. Others complain that the focus on liberal values is assimilating and therefore has an unwarranted impact on diversity. We argue that citizenship education for newcomers can be justified from within the normative framework of political liberalism, and that it can even be quite substantial as long as it fits within the concept of non-perfectionism. We illustrate our point of view with the Flemish citizenship education policy, the so-called ‘inburgering’. This case is almost absent in international comparative literature, but due to its own particularity, it is helpful to place our theoretical findings into perspective.



### Inleiding

Het besef dat immigratie geen tijdelijk fenomeen is, heeft heel wat Westerse immigratiesamenlevingen doen besluiten om inburgeringsprogramma's een plaats te geven in het integratiebeleid. De modaliteiten verschillen van land tot land, maar algemeen gaat het over een al dan niet verplichte vorm van taal- en burgerschapseducatie voor nieuwkomers. Over de idee dat een onthaalbeleid wenselijk

- 
1. Dieter Gryp is als praktijklector en onderzoeker verbonden aan de Hogeschool Gent, Faculteit Mens & Welzijn, Opleiding Sociaal Werk. Contact: Voskenslaan 362, 9000 Gent, 09/2432669, dieter.gryp@hogent.be.
  2. Patrick Loobuyck is als hoofddocent verbonden aan het Centrum Pieter Gillis van de Universiteit Antwerpen en als gastdocent aan de vakgroep Wijsbegeerte en Moraalwetenschappen van de Universiteit Gent.
  3. Griet Verschelden is lector aan de Hogeschool Gent, Faculteit Mens & Welzijn, opleiding Sociaal Werk.

is, zowel voor de samenleving als voor de nieuwkomers zelf, bestaat ondertussen een vrij grote consensus. Over de manier waarop het geïmplementeerd moet worden, bestaat tot op vandaag discussie. Het is in dat opzicht niet verwonderlijk dat het inburgeringsbeleid in verschillende landen nog steeds in evolutie is.

In dit artikel bekijken we inburgering doorheen een politiek filosofische bril. Politiek filosofen houden zich niet zozeer bezig met wat een overheid doet of kan doen. Ze zijn voornamelijk geïnteresseerd in de vraag “what the state ought (and ought not) to do” (Swift 2006, 5-6). We passen deze normatieve insteek toe op het inburgeringsbeleid, en meer bepaald op de vraag of en op welke manier een overheid burgerschapseducatie mag organiseren voor volwassen nieuwkomers. Als uitgangspunt nemen we het politiek liberalisme zoals dat door John Rawls is geïkt en sindsdien voor heel wat hedendaagse politiek filosofen een normatief referentiekader is – ook wat betreft de evaluatie van inburgeringsprogramma’s en -testen (cf. Orgad 2010, 95-97; Bauböck & Joppke 2010; Michalowski 2011; Joppke 2007; Scheffler 1994, 2007).

Om het onderwerp te concretiseren, start dit artikel met een weergave van het Vlaamse inburgeringsbeleid. Vervolgens schetsen we de krijtlijnen van het politiek liberalisme en de gevolgen voor onderwijs en burgerschapseducatie. Met dit analysekader doen we de lakmoesproef op inburgering en burgerschapseducatie voor nieuwkomers en schetsen we de mogelijkheden en grenzen van deze beleids-optie. We illustreren hierbij een en ander aan de hand van het beleid in Vlaanderen, waarbij we vooral aandacht zullen hebben voor de beleidsintenties. De toetsing van de beleidspraktijk vraagt een afzonderlijk artikel.

## Inburgering in Vlaanderen

### *Situering*

In België is de federale regering tot op vandaag verantwoordelijk voor de immigratie-, anti-discriminatie- en nationaliteitswetgeving, maar zijn sinds 1989 de Gemeenschappen bevoegd voor het integratie- en minderhedenbeleid. Typerend voor het integratiebeleid van de Vlaamse Gemeenschap is het inburgeringsbeleid. In Franstalig België is deze beleids optie afwezig, al gaan daar sinds 2009 ook stemmen op om dergelijke trajecten in te richten. Het verschil tussen Vlaanderen en de rest van België inzake inburgering heeft te maken met de specifieke situatie van het Nederlands in België, maar vooral ook met een van meet af aan verschillende integratiefilosofie en een verschillende opvatting van *nation building* (Loobuyck & Jacobs 2009; 2010; Adam 2013a/b).

De inburgeringsprogramma’s bestaan uit twee trajecten: een eerste, in tijd afgebakend, waar de nieuwkomer ingeleid wordt in de samenleving door educa-

tieve ondersteuning op het vlak van taal, maatschappelijke oriëntering en werk. Dit is een categoriale ondersteuning, waarbij door onthaalbureaus een traject op maat aan de nieuwkomer wordt aangeboden. Het vervolgetraject, niet afgebakend in tijd, heeft als doel de nieuwkomer toe te leiden naar reguliere instanties en beoogt een inclusie in de samenleving (Lamberts & De Cuyper 2007). Het primaire traject richt zich op prioritaire doelgroepen die in het geval van plaatsgebrek als eerste in aanmerking komen. Deze prioritaire groepen omvatten ook een groep nieuwkomers die verplicht worden om dit traject aan te vatten. De verplichting is enkel van toepassing op derdelanders, want door het vrij verkeer van personen kan een verplichting niet voor EU-burgers. Wie onder de verplichting valt maar niet deelneemt, kan bestraft worden met een administratieve sanctie in de vorm van een geldboete. Op het einde van het primaire traject ontvangen inburgeraars een inburgeringscertificaat. Hiervoor hoeft men niet te slagen voor een bepaalde taal- of inburgeringstest, het geregeld bijwonen van de cursussen volstaat. De verplichting betreft dus enkel een inspanningsverbintenis – al heeft de decreetwijziging van 2007 de weg vrijgemaakt voor een resultaatsverbintenis. Er zijn in Vlaanderen dus nog geen inburgeringstesten. Sinds 2011 worden wel al instaptesten gebruikt op basis waarvan derdelanders vrijstellingen kunnen krijgen. Sinds de decreetwijziging van 2007, kunnen ook migranten die reeds langer in het land verblijven en van een sociale uitkering afhankelijk zijn, verplicht worden om aan het inburgeringstraject deel te nemen.

Het Vlaamse inburgeringsdecreet dateert van 2003 maar is sindsdien drie keer aangepast (2007, 2008, 2013). Telkens staat een notie van zelfredzaamheid en actief burgerschap centraal (Gryp, Loobuyck & Verschelden 2012). Dit burgerschap is een streefdoel voor *alle* Vlamingen, maar inburgering is erop gericht dit ook voor nieuwkomers mogelijk te maken. Tegelijk wordt inburgering beschouwd als een middel om meer “sociale samenhang” te bekomen in termen van een “gedeeld burgerschap” (voor die terminologie zie bv, art. 2, 1° van het decreet van 2013).

### *Het Vlaamse inburgeringsbeleid in perspectief*

Het Vlaams inburgeringsbeleid was oorspronkelijk vooral door het voorbeeld van Nederland geïnspireerd, maar het maakt eigenlijk deel uit van een trend die we in verschillende Europese landen kunnen terugvinden (Joppke 2007; Triadafilopoulos 2011). Deze trend speelt in op een algemeen gevoel dat het integratiebeleid tot hertoe wat te laks was geweest zowel om de gelijke kansen van nieuwkomers te garanderen als om het samenleven op basis van een gedeeld normatief kader mogelijk te maken. Toch is het Vlaamse beleid niet zomaar gelijk te stellen met wat in andere landen gebeurt. In heel wat landen kaderde de invoering van

inburgering in een paradigmawissel om de toelating tot het formeel burgerschap te verstrengen. Nationaliteitswetgeving werd restrictiever en inburgering werd in toenemende mate een voorwaarde. Inburgering maakt als dusdanig deel uit van een “backlash against earlier citizenship liberalisation” (Joppke 2008).

In Vlaanderen is dit niet het geval. Gezien Vlaanderen niet bevoegd is voor de nationaliteitswetgeving, was het onmogelijk om inburgering als voorwaarde te koppelen aan het verwerven van de nationaliteit. Op het moment dat Vlaanderen het inburgeringbeleid invoert en formaliseert (2003), kent België – met name tussen 2000 en 2013 – een bijzonder open nationaliteitswet. Nieuwkomers konden na een periode van wettig verblijf Belg worden zonder enige taal- of integratievoorwaarde. Hierdoor ontstond een spanning tussen enerzijds het Belgische burgerschapsideaal en anderzijds de manier waarop het Vlaams burgerschap (hoewel dat formeel niet bestaat) en de idee van ‘nieuwe Vlamingen’ in de steigers werd gezet (Loobuyck & Jacobs 2009; Foblets & Yanasmayan 2010).

De politieke bevoegdheidsverdeling in het federale België maakt het ook onmogelijk dat inburgering als voorwaarde gaat functioneren voor verblijf, zoals dat in Nederland wel het geval is. Immigratiewetgeving is immers een federale bevoegdheid, terwijl integratie een gemeenschaps- en lokale bevoegdheid is.

## Burgerschapseducatie binnen het politiek liberalisme

### *Onderwijs als voorwaarde voor vrijheid*

Het standaardparadigma van de huidige politieke filosofie is het liberalisme. Het uitgangspunt is eenvoudig: de overheid moet haar burgers als vrije en gelijke individuen behandelen. Dit impliceert dat de overheid zich neutraal en terughoudend moet opstellen. Rawls zelf echter gebruikt deze terminologie nauwelijks. Hij heeft het niet zozeer over neutraliteit, maar verzet zich tegen ‘the principle of perfection’ en pleit voor ‘the priority of the right over the good’ (Rawls 1971, 325-332; 2005 [1993], 173-211). Volgens Rawls mag de overheid zich niet door perfectionistische, particuliere opvattingen van het goede leven laten leiden. Haar enige doel is het creëren van een rechtvaardige samenleving waarin verschillende individuen gelijke vrijheid hebben om volgens hun particuliere (redelijke) morele en levensbeschouwelijke opvattingen te kunnen leven. Een overheid mag met haar beleid dus nooit de bedoeling hebben om bepaalde levensopvattingen te bevorderen of te benadelen. Het beleid moet daarom ook steeds te justificeren zijn met politieke argumenten die voor elke burger zeggingskracht hebben. Rawls spreekt in dit verband over de overlappende consensus. Een overheid moet zich met andere woorden houden aan een vorm van ‘neutrality of justification’ en ‘neutrality of aim’ (Dworkin 1985; Rawls 2005 [1993], 145-172): ze moet het kader scheppen,

op basis van aanvaardbare argumenten, waarbinnen burgers in vrijheid hun leven vorm kunnen geven.

Zoals Mill in *On Liberty* (1859) al opmerkt, behoort het garanderen van adequaat onderwijs tot een van de kerntaken van een liberale overheid<sup>4</sup>. Mensen worden niet vrij geboren: onderwijs en vorming maakt hen vrij en stelt hen in staat iets met die vrijheid te doen. De vrijheid van niet goed geïnformeerde mensen is immers een valse vrijheid en een vrijheid zonder mogelijkheid tot zelfreflectie en het kunnen overwegen van alternatieven is een lege vrijheid (Loobuyck 2013, 182ff., 227; 2014, 57). De leerplicht is daarom een legitieme maatregel die de neutraliteit van de overheid noch de godsdienstvrijheid schendt (Macedo 1995). De overheid laat zich voor die maatregel immers niet leiden door particuliere levensopvattingen, maar door de emancipatorische overweging dat iedereen – hoe men ook wil leven – nood heeft aan goed onderwijs.

Het is de kracht van Rawls dat hij een vorm van liberalisme verdedigt die voor een zo breed mogelijke groep van diverse mensen aanvaardbaar zou moeten zijn (Scheffler 1994). Rawls vertrekt niet van een metafysisch mensbeeld, ook niet vanuit de idee dat alle mensen in hun persoonlijk leven autonomie en zelfbeschikking als centraal uitgangspunt moeten nemen. Zijn politiek liberalisme is met andere woorden geen omvattende doctrine (in Rawls' woorden: geen 'comprehensive doctrine'): het is een politieke theorie waar elk redelijk individu op basis van de wederkerigheidsgedachte kan mee instemmen. Het gaat niet om een particulier omvattend geheel van waarden en normen op basis waarvan mensen hun leven vorm moeten geven, het gaat enkel om een normatief gedeeld kader dat het harmonieus en stabiel samenleven van mensen met heel uiteenlopende omvattende doctrines mogelijk maakt. Het politiek liberalisme zegt niet hoe mensen moeten leven, maar zegt iets over hoe 'the basic structure of society' gelijke vrijheid voor iedereen moet mogelijk maken. De beperking van het autonomieconcept tot de politieke sfeer en de terughoudendheid om met substantiële waarden aan de slag te gaan – is niet ingegeven door een angst voor conflict, maar komt voort uit de erkenning dat morele overeenstemming onmogelijk te bereiken is. Of zoals Macedo het stelt: "Political liberalism holds out the hope of politics as a shared moral order without depending on unrealistic expectations of agreement on the most difficult questions of life". Een basisaanname van het politiek liberalisme is dat redelijke mensen "disagree deeply and permanently about their religious beliefs and philosophical ideals of life" (Macedo 1995, 474).

Het politiek liberalisme wil op die manier maximaal ruimte laten aan die levensvormen waar autonomie en vrijheid niet per se centraal staan. Autonomie

4. Enkel libertarische auteurs zoals Chandran Kukathas (2001: 323; 2003) gaan zover te beweren dat onderwijs geen bekommernis van de liberale overheid moet zijn: "The last thing a liberal state should offer its subjects is education – even if that should be a liberal education."

wordt in het politiek liberalisme niet begrepen of verdedigd als een moreel superieur doel, maar als een capaciteit die politiek beschermd dient te worden. Rawls gaat ervan uit dat vrijheid en gelijkheid pas mogelijk zijn als burgers minimale capaciteiten bezitten en ontwikkelen: hij onderscheidt algemene rationele capaciteiten (denk-, oordeels- en beslissingsvermogen) van twee specifieke morele capaciteiten, namelijk de capaciteit voor rechtvaardigheid (‘a sense of justice’) en een capaciteit om een invulling van het goede leven te vormen (‘the capacity to form, revise and rationally pursue a conception of the good’, Rawls 2005 [1993], 29-35). Het is volgens het politiek liberalisme dan ook perfect aanvaardbaar dat autonome mensen er uiteindelijk voor kiezen om een niet-autonoom leven te leiden, bijvoorbeeld door zich in een slotklooster terug te trekken en een leven in dienst van God te leiden. Deze keuze is niet problematisch, op voorwaarde dat er keuzealternatieven waren, de keuze geïnformeerd en overwogen is, en de exit-optie gegarandeerd is voor het geval de slotzuster van mening zou veranderen. Het is de taak van de liberale overheid om autonomie als capaciteit te beschermen, niet om autonomie als morele waarde voor iedereen te promoten.

Hier komen we meteen op de grens van wat onderwijs mag doen. Onderwijs dient om jongeren de voorlopig beste kennis over de mens, de (leef)wereld en het samenleven aan te reiken en om bij hen de menselijke capaciteit te ontwikkelen om zelf na te denken en alternatieven te evalueren om op basis daarvan hun leven vorm te geven (Gutmann 1987, 30, 40; Callan 1997, 26-39; Costa 2011). Het onderwijs moet in dat opzicht neutraal zijn: het heeft niet als doel een bepaalde manier van leven te promoten of te ontraden, het moet mensen enkel in staat stellen (*capacity*) om een leven te leiden op basis van de overtuigingen, inzichten, bindingen en loyaliteiten die hen op dat moment het meest aanspreken. Inzake religie bijvoorbeeld is het niet de primaire taak van het onderwijs om leerlingen tot goede christenen, moslims, joden, mormonen of vrijzinnigen te vormen, noch om hen van die levensbeschouwingen af te brengen. Jongeren kunnen gerust een levensbeschouwing aanhangen, maar het is de taak van de overheid erop toe te zien dat zij geïnformeerde en ontwikkelde christenen, moslims, joden, mormonen of vrijzinnigen worden (Loobuyck 2014). In dat opzicht is het onderwijs dus neutraal in haar bedoeling, al is de keuze om onderwijs te garanderen en te verplichten zelf geen neutrale keuze, maar een normatieve keuze die ingegeven is op basis van de morele overtuiging dat alle mensen als vrije en gelijke individuen behandeld moeten worden.

### *Burgerschap en burgerschapseducatie*

In de jaren 1980 is het liberalisme door een aantal zogenaamd communitaristische auteurs uitgedaagd. Een van de critieken luidde dat het liberalisme teveel

nadruk legde op vrijheid en gelijkheid maar te weinig op gemeenschap, gemeenschapswaarden, civiele deugden, patriotisme en verantwoordelijkheid (Bell 1993; Taylor 1995b). Een politieke gemeenschap, zo werd gezegd, is meer dan de optelsom van afzonderlijke individuen. Een samenleving kan pas stabiel en harmonieus blijven bestaan als mensen zich op de een of andere manier met elkaar identificeren en iets met elkaar delen. Vandaar dat er vanuit het communitarisme stemmen opgingen om de neutraliteit van de overheid te vervangen door een *politics of the common good*. De overheid moet zich inzake gemeenschapswaarden en gedeelde tradities niet neutraal opstellen, maar deze beschermen en eventueel ook promoten.

Het liberalisme-communitarisme debat ligt echter grotendeels achter ons. Heel wat liberalen hebben ondertussen behoorlijk wat aandacht besteed aan het belang van gemeenschapsvorming – hetzij in de vorm van liberaal nationalisme (Kymlicka 2001), hetzij in de vorm van constitutioneel patriottisme (Habermas 1992; 2001). En auteurs die tot het communitaristische kamp werden gerekend, geven ondertussen ook duidelijk toe dat ze bepaalde liberale verworvenheden inzake vrijheid en gelijkheid – en dus onpartijdigheid van de overheid – niet in vraag willen stellen (Taylor 1995a; Maclure and Taylor 2011).

Als gevolg van dit debat heeft de notie ‘burgerschap’ sterk aan belang gewonnen (Kymlicka & Norman 1994). Burgerschap komt immers tegemoet aan de bekommernissen van zowel de liberalen als het communitarisme: burgers hebben fundamentele rechten (*liberaal*), maar slechts voor zover ze deel uitmaken van een politieke gemeenschap (*communitaristisch*). Bovendien insisteert burgerschap op een actieve houding: ‘goede’ burgers participeren, zetten zich in voor de gemeenschap, zijn verantwoordelijk, hebben niet alleen rechten maar ook plichten. De overheid moet ten aanzien van haar burgers wel neutraal zijn en iedereen als vrij en gelijk individu behandelen (*liberaal*), maar die onpartijdigheid sluit niet uit dat de overheid aanstuurt op actieve burgerzin en een gedeeld burgerschap (*communitaristisch*) in functie van sociale cohesie.

In dat verband wordt ook geargumenteed dat de overheid, explicieter dan Rawls zelf laat uitschijnen, op basis van een ‘formative project’ haar onderdanen de nodige burgerschapsdeugden mag bijbrengen en eventueel zelfs aan een voorzichtige (i.c. liberale) vorm van (*civic nation building*) mag doen in functie van de noodzakelijke ‘sense of belonging together’ waarop een politieke gemeenschap gegrondvest is (Gutmann 1987; 1995; Macedo 1995; Callan 1997; Mulhall 1998; Macedo 2000; Kymlicka 1999, 2001; Callan 2004; Costa 2011).<sup>5</sup> De liberale politiek filosofe Martha Nussbaum (2012) heeft het zelfs over “teaching

5. Macedo en Costa houden vast aan een Rawlsiaans politiek liberalisme, terwijl Gutmann vanuit een meer substantieel liberalisme argumenteert. Callan, Kymlicka en Mulhall verwerpen het onderscheid en stellen dat het politiek liberalisme eigenlijk ook een comprehensief liberalisme is.

patriotism” waarbij mensen niet alleen in staat worden gesteld kritisch te denken maar ook de kans krijgen om de nationale politieke cultuur en maatschappelijke ruimte waarbinnen die vrijheid gestalte kan krijgen, liefdevol te bejegenen.<sup>6</sup>

### *Mogelijkheden en grenzen binnen het politiek liberalisme*

In de discussie rond burgerschapseducatie en politiek liberalisme wordt vaak gefocust op de neutraliteit van de overheid. Een van de kritieken luidt dat de neutraliteit van de overheid burgerschapseducatie onmogelijk maakt. Door burgerschapseducatie te organiseren, laat staan te verplichten, zou de liberale overheid haar boekje te buiten gaan, aangezien burgerschapseducatie sowieso over waarden en normen gaat en op bepaalde groepen mogelijk een destructief effect heeft. De nadruk op de capaciteiten van een redelijk persoon en het aanleren van politieke deugden zouden volgens critici aantonen dat het politiek liberalisme zich nog steeds ent op een vorm van autonomie en dus niet verschilt van een perfectionistisch liberalisme (Gutmann 1995; Callan 1997; Mulhall 1998). Dus ofwel houdt de overheid zich aan neutraliteit en onthoudt het zich van burgerschapseducatie, ofwel organiseert ze toch burgerschapseducatie, maar neemt ze daarmee afstand van het neutraliteitsbeginsel.

Deze tweedeling berust echter op een valse tegenstelling. Hoewel de keuze om burgerschapseducatie in te richten op zich niet neutraal is, kan dit toch in politieke (en dus ‘neutrale’) termen gelegitimeerd worden: burgerschapseducatie staat ten dienste van het respect voor elke burger als vrij en gelijk individu. Het politiek liberalisme legt daarom ook binnen burgerschapseducatie een vorm van neutraliteit en onpartijdigheid op. Het doel is mensen tot geïnformeerde en redelijke burgers op te leiden, niet om een bepaald soort burgerschap, laat staan een bepaalde politieke ideologie te promoten of te ontraden. Het is natuurlijk zo dat de politieke gemeenschap pas kan bestaan en functioneren bij gratie van een substantiële groep min of meer (politiek) actieve burgers. Daarom kan het onderwijs op dit punt mogelijk wel bepaalde burgerschapsdeugden stimuleren (Rawls 1971, 156-157; Rawls 2005 [1993], 199), maar ze kunnen alvast nooit verplicht afgedwongen of opgelegd worden. In een vrije samenleving op basis van politiek liberalisme mogen mensen immers ook van mening verschillen over de intrinsieke waarde van politieke participatie en betrokkenheid. Wie vindt dat de overheid een bepaald soort burgerschap moet opleggen, bezondigt zich inderdaad aan perfectionisme.

Dit betekent niet dat er in burgerschapseducatie niets kan worden meegegeven. De liberale overheid moet zich immers niet neutraal opstellen ten aanzien

6. Voor de discussie of en hoe patriotisme onderdeel moet uitmaken van burgerschapseducatie, zie Gutmann (1987: 309-316), Brighouse (1998), Callan (2000, 2004) en Costa (2011: ch. 7).



van het normatief kader waarop het zelf gebouwd is. De neutraliteit is enkel van toepassing ten aanzien van de verschillende levensvormen die mensen binnen dat normatieve kader van grondrechten kunnen uitbouwen. Dat kader zelf mag en moet ze echter verdedigen – ook in het onderwijs. Door de normatieve uitgangspunten van de liberale samenleving in het onderwijs ter sprake te brengen, overtreedt de overheid de neutraliteitseis niet. Deze burgerschapseducatie verduidelijkt het kader en stelt mensen in staat om op basis van de eigen inzichten en verbindingen met elkaar samen te leven, maar het zegt niet hoe mensen moeten leven en onthoudt zich op dat punt van elk moreel oordeel (Rawls [2005] 1993, 199).

Het is best mogelijk dat burgerschapseducatie – maar dat geldt ook voor andere leerinhouden in het onderwijs – ‘negatieve’ effecten heeft op bepaalde levenswijzen. Onderwijs kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat bepaalde (traditionele) levensstijlen in hun voortbestaan bedreigd worden omdat er te weinig (jonge) mensen nog door die manier van leven zijn aangetrokken. Dit was de reden waarom de Amish in Wisconsin (VS, 1972) hun kinderen, vroeger dan de leerplicht toeliet, van school wilden halen en dat dezelfde vraag ook door Gipsy’s is gesteld in Groot-Brittannië. Dat het ‘neutrale’ (i.c. open en op wetenschap gebaseerd) onderwijs voor bepaalde levenswijzen negatieve effecten heeft, is echter geen reden om jongeren van onderwijs vrij te stellen. De staatsneutraliteit die het politiek liberalisme verdedigt is immers geen ‘neutrality of effects/outcome’ (Rawls 2005 [1993], 191-194; Kymlicka 1989). Elke regel die een overheid uitvaardigt heeft onvermijdelijk verschillende effecten voor verschillende (groepen) mensen – al naargelang de manier waarop ze willen leven. Waar het om draait is ‘neutrality of aim’ en ‘neutrality of justification’: onderwijs mag niet *als bedoeling* hebben om bijvoorbeeld de genoemde traditionele levensstijlen te ondermijnen en het politiek argument voor (burgerschaps)educatie is vrijheid. Onderwijs kan voor bepaalde mensen confronterend zijn, maar zolang het gegeven wordt “in an objective, critical and pluralistic manner” – dit is de terminologie die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg in dit verband gebruikt<sup>7</sup> – kan er geen reden zijn jongeren hieraan te onttrekken. De liberale politieke filosoof Macedo (1995, 485) is duidelijk: “The basic question of principle is, do families have a moral right to opt out of reasonable measures designed to educate children towards very basic liberal virtues because those measures make it harder for parents to pass along their particular religious beliefs? Surely not.”

Onderwijs dient niet om culturen in stand te houden, ook niet om ze te ondermijnen – het dient om mensen te informeren en in staat te stellen om in vrijheid

7. Zie arrest Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark, 1976, § 53. Zie ook Folgero v. Norway, 2007, § 84; Hasan and Eylem Zengin v. Turkey, 2007, § 51 en Lautsi v. Italy, 2011, § 62.

een eigen leven uit te bouwen. Levensstijlen en culturen hebben geen waarde op zich, maar zijn pas waardevol voor zover geïnformeerde burgers er zich nog toe aangetrokken weten. Anders dan bijvoorbeeld William Galston (1995) aangeeft, kan het behoud van cultuur of levensstijl nooit als argument worden gebruikt om kinderen van onderwijs weg te houden. Ook de godsdienstvrijheid kan niet als argument worden ingezet: de godsdienstvrijheid van kinderen wordt juist helemaal niet gerespecteerd als hen onderwijs wordt ontzegd. Mensen dom houden getuigt immers niet van respect voor iemands vrijheid.

Samengevat: het politiek liberalisme biedt een genuanceerde mogelijkheid aan om burgerschapseducatie in te richten. Het ontwijkt het valse dilemma alsof we enkel zouden kunnen kiezen tussen het homogeniseren van de samenleving of het stoppen met zoeken naar wat we kunnen of moeten delen (Costa 2011). Het onderwijs moet niet als bedoeling hebben om mensen van bepaalde, te delen levensopvattingen te overtuigen. Het moet wel het normatief kader ter sprake brengen van waaruit we – elk met onze eigen opvattingen en bindingen – kunnen samenleven. Op vlak van concrete levenswijzen kan het onderwijs informeren, confronteren<sup>8</sup> en eventueel oriënteren. Inzake de uitgangspunten van de open samenleving – in het bijzonder de grondrechten – moet de educatie ook explicieter normatief zijn en een vorm van redelijkheid en wederkerigheid als mogelijkheidsvoorwaarde voor het samenleven onderwijzen, trainen en promoten. Het valt in dat verband niet te ontkennen dat burgerschapseducatie *far-reaching* is (Levinson 1999, 45). Het kan inderdaad transformatieve effecten hebben en bepaalde mensen in de richting van een omvattend liberalisme doen opschuiven doordat ze autonomie en zelfbeschikking een meer centrale plaats in hun leven geven dan in hun opvoeding het geval was. Maar dat is dan een ongewild bijeffect, geen doelstelling van het onderwijs.

## Burgerschapseducatie voor nieuwkomers

Inburgeringsprogramma's zijn een vorm van burgerschapseducatie, maar met een bijzondere doelgroep. Ten eerste gaat het om volwassenen en niet om kinderen die gebonden zijn aan de leerplicht. Ten tweede gaat het om immigranten waardoor er ook meer discussie kan ontstaan rond culturele aspecten en assimilatie, en waardoor er mogelijk ook een koppeling kan gemaakt worden met (verblijfs)rechten. Er zijn auteurs die daarom argumenteren dat dergelijke programma's niet of niet gemakkelijk door de liberale beugel kunnen. De kritiek richt zich vaak specifiek op het verplichtende karakter en het invoeren van burgerschapstesten (Michalowski 2011; Etzioni 2007; Joppke 2008; Orgad 2010). In

8. Burgerschapseducatie moet zich niet houden aan wat Strike (1993) een 'liberal silence' heeft genoemd: controversiële thema's hoeven binnen het onderwijs niet uit de weg gegaan te worden.

bepaalde gevallen wordt het slagen zelfs een voorwaarde om een verblijfsvergunning te krijgen. Integratie wordt op die manier een middel om migratie te controleren en onderdeel van een “no-immigration policy” (Joppke 2007, 8; 2010a; Goodman 2010). Andere kritieken richten zich op het normerende karakter van burgerschapseducatie voor nieuwkomers, waarbij de nadruk op het verwerven van taal en cultuur als assimilerend beschouwd wordt (Joppke & Morawska 2003; Joppke 2010b). De inburgeringsgedachte wordt ook op de korrel genomen omdat het een wig slaat tussen burgers en ‘nog-niet’ burgers. Deze laatsten zouden zich eerst moeten integreren (aanpassen) om als volwaardig lid van de samenleving beschouwd te kunnen worden (Schinkel 2010). De overheid zou aldus niet iedereen als vrije en gelijke burgers behandelen en hierdoor een belangrijk liberaal normatieve uitgangspunt overtreden. Ter illustratie wordt vaak verwezen naar het Nederlandse inburgeringsbeleid dat steeds meer wordt ingezet om migratie te beheersen en tegelijk meer assimilerend zou zijn geworden (Orgad 2010, 70ff.; Joppke 2007, 5-9). Hieronder zullen we echter voornamelijk naar het Vlaamse beleid verwijzen<sup>9</sup> – vaak om de genoemde kritieken te nuanceren of in perspectief te zetten.

### *Neutrale argumenten voor inburgeringsprogramma’s*

De burgerschapseducatie voor volwassen nieuwkomers moet minstens aan dezelfde voorwaarden voldoen als de burgerschapseducatie binnen het leerplichtonderwijs. Dit betekent dat de inburgeringscursussen moeten voldoen aan de Rawlsiaanse ‘neutrality of aim’ en ‘neutrality of justification’. Het doel moet geformuleerd kunnen worden in termen van publieke redenen die voor iedereen zeggingskracht hebben – zoals het streven naar meer gelijke kansen, zelfredzaamheid, vrijheid en een vorm van sociale cohesie. De overheid kan inburgering organiseren maar moet zich tegelijk terughoudend en onpartijdig opstellen. De inburgeringscursussen mogen niet gebruikt worden om een bepaalde levenswijze of opvatting van burgerschap op te dringen, te promoten of in diskrediet te brengen. De enige legitieme doelen zijn het samenleven bevorderen en nieuwkomers op een geïnformeerde manier in staat stellen om elk op de eigen manier aansluiting te vinden met de nieuwe samenleving en een vorm van burgerschap op te nemen die hen het meest aanspreekt. Kortom het onderwijs moet elke cursist als vrij en gelijk individu respecteren en daarom moet het georganiseerd worden “in an objective, critical and pluralistic manner”. Een overheid die op die basis via inbur-

9. Het is overigens opvallend hoe afwezig de Vlaamse case is in de internationale literatuur. We hebben heel wat vergelijkend materiaal gevonden inzake inburgering, inburgeringstesten en liberalisme (Orgad 2010; Joppke 2003; Bauböck 2010) maar telkens ontbreekt een bespreking van het Vlaams inburgeringsbeleid.

geringsprogramma's informatie verschaft aan volwassen nieuwkomers overtreedt haar bevoegdheid niet. In tegendeel. Dat de overheid dit doet, is een kwestie van elementaire beleefdheid en met het oog op het garanderen van gelijke kansen zelfs een politieke plicht. Indien de overheid inburgering aanbiedt, houdt ze er omwille van het gelijkheidsprincipe wel best rekening mee dat ze het voldoende toegankelijk maakt voor iedereen die tot de doelgroep behoort.

We begrijpen de scepsis van een aantal auteurs ten aanzien van inburgeringsprogramma's omdat er *feitelijk* een verleiding bestaat om er meer in te steken dan vanuit politiek liberaal perspectief wenselijk is: de kans is reëel dat inburgering ingezet wordt om te disciplineren en nieuwkomers cultureel aan te passen. Maar *in principe* hoeft dit niet zo te zijn. Er moet steeds kritisch op worden toegezien – maar dat geldt ook voor (burgerschaps)educatie buiten de context van inburgering – dat de overheid zich aan haar eigen bevoegdheid houdt en onpartijdig (antiperfectionistisch) blijft inzake de opvattingen van het goede leven die mensen erop nahouden. De inhoud noch de bedoeling van de inburgeringscursus mogen normerend, laat staan moraliserend zijn.

Het Vlaamse inburgeringsbeleid doorstaat, althans op het niveau van de beleidsintentie, deze politiek liberale toets. Het wordt decretaal gerechtvaardigd aan de hand van onpartijdige doelen en publieke redenen: zelfredzaamheid, het bevorderen van autonomie, participatie en sociale cohesie. Algemeen rechtvaardigt het Vlaamse inburgeringsbeleid zich door bij te dragen aan de emancipatie en participatie van nieuwkomers en dit zowel op professioneel, educatief als sociaal vlak. De eerste evaluaties van het inburgeringsbeleid wezen er echter op dat inburgering enkel vanuit een professioneel perspectief – de toeleiding naar de arbeidsmarkt – goed was uitgewerkt, maar tekort schoot op sociaal of educatief vlak (Lamberts & De Cuyper 2007). Een geslaagde inburgering werd hierdoor teveel gelijkgesteld met het hebben van betaald werk, een expliciete inschakeling in een activeringsperspectief. Recente rapporten tonen echter aan dat er toenevende aandacht is voor zowel het educatieve (trajecten gericht op onderwijs, vorming en scholing, gelijkschakeling van diploma's behaald buiten de EU) als het sociale perspectief (trajecten aangepast aan sociale context van de nieuwkomer, avondcursussen, het inrichten van kinderopvang) (Garibay & De Cuyper 2013; Vanduynslager, Wets, Noppe et al. 2013).

Wat betreft de gelijke toegang heeft het Vlaams beleid onder kinderziektes geleden. Vooral inzake de taalcursussen waren er wachtlijsten en voor het onderdeel 'Maatschappelijke Oriëntering' was er weinig alternatief voor nieuwkomers die reeds werkten om de cursussen in een aangepast regime te volgen (Lamberts & De Cuyper 2007; De Cuyper 2010). Recente rapporten wijzen hier op een positieve evolutie, maar het bereiken van de hele doelgroep blijft een aandachtspunt (De Cuyper 2013; De Cuyper 2010). Dat de inburgeringstrajecten koste-

loos gevolgd kunnen worden (wat vanuit politiek filosofisch geen must is), is dan weer een duidelijk pluspunt inzake gelijke toegang. Op dit moment moeten nieuwkomers wel een waarborg betalen voor het cursusmateriaal, maar dat kan teruggevorderd worden bij het succesvol beëindigen van het traject (op basis van inspanningsverbintenis).

### *Verplichtend karakter*

In vele landen is inburgering verplicht voor sommige nieuwkomers. De verplichting neemt de vorm aan van ofwel een inspanningsverbintenis, waar aanwezigheid het enige criterium is, of een resultaatsverbintenis, waar bepaalde inhouden getoetst worden. Het verplichtend karakter is voor sommigen een doorn in het oog, met name omdat het hier om meerderjarigen gaat. De verplichting van meerderjarige nieuwkomers is echter niet noodzakelijk een uiting van ongepast paternalisme. Vooreerst kan hetzelfde argument gehanteerd worden als bij de leerplicht voor minderjarigen: vrijheid komt niet vanzelf maar impliceert vorming: adequate informatie en een capaciteit om hiermee om te gaan. Bepaalde nieuwkomers verplichten, of minstens ernstige incentives geven, om de taal te leren en zich over de gastsamenleving te informeren, is in dat opzicht geen overtreding van het politiek liberalisme. Voor een bepaalde doelgroep is inburgering inderdaad een onmisbaar middel tot kwalificatie, emancipatie, gelijkwaardig burgerschap en participatie wat toelaat dat een overheid verplichtende maatregelen neemt. Het is in dat opzicht belangrijk de doelgroep die onder de verplichting valt heel precies af te bakenen zodat enkel zij die effectief met inburgering gebaat zijn, onder een verplichting kunnen vallen. Bovendien is het evident dat de verplichting slechts steek houdt indien het aanbod de neutraliteitstoets doorstaat en voldoet aan de nodige kwantiteits- en kwaliteitseisen.

Het verplichtend karakter kan echter verschillende gedaantes aannemen – waarvan de een meer problematisch is dan de ander. Zo moeten we een onderscheid maken tussen de inburgeringsverplichting voor of na de toekenning van de verblijfsvergunning. Dat laatste is makkelijker te legitimeren dan het eerste. De toegang tot het grondgebied afhankelijk maken van inburgering op het moment dat men nog in het land van herkomst is (zoals dat bijvoorbeeld in Nederland het geval is), is problematisch omdat hierdoor andere rechten geschonden kunnen worden. Of iemand het recht heeft om bij zijn/haar partner of familie te zijn, kan niet afhangen van het al dan niet ingeburgerd zijn. Omgekeerd klinkt het al veel plausibeler: aan wie het recht krijgt om zijn/haar toekomst in een gastland op te bouwen, kan – indien dat nuttig zou blijken – met aandrang gevraagd worden om de inburgeringscursussen te doorlopen. In de Belgische context is er overigens voorlopig geen gevaar dat de inburgering als voorwaarde voor immigratie zou

worden gesteld, gezien immigratie nog steeds een Belgische bevoegdheid is, terwijl inburgering een Gemeenschapsbevoegdheid is en deze dus niet aan elkaar gekoppeld kunnen worden.

Analoog met het verblijfsrecht, kunnen we ook stellen dat het onrechtvaardig zou zijn indien de overheid de toegang tot sociale woningen of andere (sociale) voorzieningen voorwaardelijk zou koppelen aan inburgering. De grondrechten van nieuwkomers mogen niet van inburgering afhankelijk gemaakt worden. Het valt echter wel te beargumenteren dat de overheid van een bepaalde groep mensen die van sociale voorzieningen gebruik maakt, met aandrang te vragen aan de inburgeringsprogramma's deel te nemen. Zo geldt in het Vlaams Gewest dat een bepaalde doelgroep verplicht kan worden om in te burgeren als ze een sociale woning betrekken of een sociale uitkering krijgen. Eerst komt het recht op wonen/uitkering, dan de plicht op inburgeren. Niet omgekeerd. We begrijpen dat sommigen dit nog steeds een brug te ver zullen vinden, en hierover kan inderdaad gediscussieerd worden. Het is echter niet de taak van dit artikel om deze discussie te beslechten, enkel om aan te geven wat er binnen het politiek liberalisme mogelijk en problematisch is.

In vele landen speelt het slagen voor taal- en inburgeringstesten ook een belangrijke rol voor de nationaliteitsverwerving (van Oers 2010; Joppke 2008; Bauböck 2006; Michalowski 2011). Ook deze discussie beslechten we niet, maar we volstaan met erop te wijzen dat het vanuit politiek liberaal perspectief inderdaad gerechtvaardigd kan worden dat een land meer eisen stelt aan het verwerven van de nationaliteit dan aan het verwerven van een verblijfsrecht. Van iemand die een nieuwe nationaliteit verwerft, kan men verwachten dat hij/zij zich ook minimaal met die nieuwe nationaliteit identificeert en hiervoor kan een vorm van 'inburgering' noodzakelijk zijn. Men hoeft geen nationalist te zijn, om te aanvaarden dat een liberale overheid een bescheiden project van 'nation-building policies' in de steigers zet in functie van een vorm van gemeenschapsvorming en wederzijdse identificatie die dan weer belangrijke voorwaarden zijn voor vertrouwen en solidariteit – en dus voor het draagvlak van een sociale welvaartstaat. Een taal- en inburgeringsbeleid – en de koppeling met een nationaliteitswetgeving – kunnen hier een onderdeel van uitmaken – zonder dat hierbij de vrijheid en gelijkheid of de grondrechten in het gedrang komen. Wel is het zo dat het opstellen van een inburgeringstest waarvoor nieuwkomers moeten slagen om de nationaliteit te kunnen verwerven een erg heikele oefening is (Orgad 2010; Bauböck & Joppke 2010; Michalowski 2011). Want wat moeten nieuwkomers precies kennen van die nationale cultuur? Bovendien bestaat het risico dat de eisen die men stelt aan nieuwkomers door veel autochtonen niet eens gehaald zouden worden.

In België is een koppeling tussen de nationaliteitswetgeving en inburgeringsvereisten/-testen niet aan de orde gezien de nationaliteit een Belgische bevoegdheid is, terwijl de inburgering een zaak is van de Gemeenschappen. Op dit moment voert enkele Vlaanderen een inburgeringsbeleid – en dit nog steeds zonder een inburgeringstest. Zolang de inburgering in de andere Gemeenschappen geen navolging kent, is het voor de federale wetgever onmogelijk inburgeringseisen aan de nationaliteitsverwerving te koppelen. Dit neemt niet weg dat de Belgische wetgever in 2013 de nationaliteitswetgeving van 2000 verstrengd heeft en er nu wel sprake is van integratie- en taalvoorwaarden.

### *Inburgering is niet noodzakelijk assimilerend*

Verschillende auteurs stellen dat Europa door de nadruk te leggen op inburgering in de richting gaat van een ‘civic integrationism’ (Joppke 2004; Joppke 2010a) en ‘forced cultural assimilation’ (Orgad 2010). De kritiek dat inburgering assimilerend is, moet echter genuanceerd worden. Opnieuw geldt dat dit inderdaad het geval kan zijn, maar dat het in principe mogelijk is een vorm van inburgering te organiseren die enkel gericht is op het informeren en het garanderen van gelijke kansen, en niet op culturele assimilatie (zie 3.1). Het kan best zijn dat bepaalde nieuwkomers, mede door de inburgeringsprogramma’s, zich assimileren. Maar zolang dit vrijwillig gebeurt en het slechts een onbedoeld bijeffect is van de inburgeringsprogramma’s, is dit geen probleem. Het politiek liberalisme laat evident toe dat nieuwkomers, vrij en geïnformeerd, van levenswijze veranderen.

De neutraliteitseis impliceert overigens niet dat alle culturele aspecten buiten de scope van de inburgeringscursussen hoeven te vallen. De cursussen kunnen informeren welke sociale en culturele normen in het gastland gangbaar zijn, zonder te suggereren – laat staan te eisen – dat deze normen ook door de nieuwkomers aanvaard of nageleefd moeten worden. De inburgering heeft als taak om nieuwkomers voor te bereiden op wat ze in de samenleving kunnen aantreffen en hoe hun nieuwe nationale, maatschappelijke cultuur<sup>10</sup> waarbinnen ze keuzes zullen moeten maken en hun leven uitbouwen eruit ziet (Miller 2008; Kymlicka 2001). Tegelijk moet de inburgeringscursus nieuwkomers ook weerbaar maken tegen de sociale druk die mogelijks vanuit die meerderheidsamenleving kan uitgaan om zus of zo te leven. Het benoemen van de culturele aspecten moet dus

10. Deze terminologie verwijst naar wat Kymlicka de societal culture noemt. Kymlicka benadrukt het belang van een dergelijke ‘maatschappelijke cultuur’, waar een gedeelde taal en geschiedenis deel van uitmaken, omdat dit een context biedt met “meaningful options and valuable activities to engage in”. Het liberaal nationalisme van Kymlicka laat ook toe dat de overheid actief deze nationale, maatschappelijke cultuur beschermt en migranten (bv. via inburgering) maximaal de mogelijkheid biedt om daarin te integreren. Indien nodig kunnen hiervoor zelfs minderheidsrechten worden ingezet (Kymlicka 1995: 76; 2001: 51-54, 155-174).

opnieuw gericht zijn op het verhogen van zelfredzaamheid en participatie in de gastsamenleving.

Moet de inburgeringscursus dan volledig neutraal zijn? Nee. Op het punt van de normatieve uitgangspunten van de democratische rechtsstaat mag, moet, het programma kleur bekennen. Het belang van democratie, grondrechten, een onpartijdige overheid, vrijheid en gelijkheid – met andere woorden “the EU’s common basic principles” of de Rawlsiaanse overlappende consensus – kan en moet worden toegelicht (cf. Joppke 2007, 3-4). Nieuwkomers moeten ook weten hoe die principes in het gastland geïmplementeerd zijn (Scheffler 2007, 113). Men moet het niet met het homohuwelijk eens zijn, maar men moet wel aanvaarden dat dit in België en Nederland een juridische realiteit is. Men mag van mening zijn dat religies beter niet beledigd worden, maar men moet tegelijk aanvaarden dat de vrijheid van meningsuiting een belangrijk normatief beginsel van de liberale rechtsstaat is. Het is vanuit het politiek liberalisme geen enkel probleem dat de normatieve uitgangspunten van de publieke moraal en de bijhorende rechten en plichten, expliciet worden toegelicht en beargumenteerd. Het probleem ligt vaak eerder in het feit dat het programma of de leraar er vanuit een soort “morele paniek” (Orgad 2010, 59ff.) te snel vanuit zouden gaan dat (bepaalde) nieuwkomers (i.c. moslims) deze normatieve uitgangspunten niet zouden delen en deze nieuwkomers hierdoor geminacht en gediscrimineerd worden.

Opnieuw doorstaat het Vlaams inburgeringsbeleid, althans qua intentie, deze politiek liberale toets. Zo werd ter voorbereiding van een door de Vlaamse overheid uitgegeven handboek voor ‘Maatschappelijke Oriëntering’, de vraag gesteld wat hiervoor de funderende, Vlaamse waarden konden zijn. Hiervoor werd een groep van wijzen aan het werk gezet, de zogenaamde commissie Bossuyt. De “Vlaamse” waarden die men op het spoor komt en in het rapport expliciteert kunnen echter bezwaarlijk exclusieve ‘Vlaamse’ of zelfs Belgische waarden genoemd worden: vrijheid, gelijkheid, solidariteit, respect en burgerschap (Bossuyt 2006). Het rapport benadrukt ook het belang van de democratie, de rechtsstaat en het pluralisme. Dit is een voorbeeld van hoe universeel liberale waarden als onderdeel van een particulieren nationale identiteit en bijhorend nationaal discours kunnen gaan functioneren. Deze waarden kunnen op zichzelf niet het onderscheid tussen Vlaanderen en andere westerse landen en regio’s markeren, maar ze kunnen wel performatief worden ingezet om een nationaal wij-gevoel te creëren (cf. Zimmer 2003; Laegaard 2007).

Meteen wordt ook duidelijk dat de tegenstelling die we in de literatuur zo vaak terugvinden tussen een beleid dat inzet op inburgering en een multicultureel beleid (cf. Triadafilopoulos 2011; Joppke 2004) niet noodzakelijk opgaat. Vlaanderen heeft een combinatiemodel ontwikkeld waarin er zowel aandacht is voor de



eigen cultuur van etnisch culturele minderheden als voor inburgering en taalverwerving (Jacobs & Rea 2007; Loobuyck & Jacobs 2010; Adam 2013a). Het Vlaams integratiebeleid zet met enige gestrengheid in op inburgering, zonder dat dit gepaard gaat met het verloochenen van het eerder multicultureel perspectief dat het Vlaams beleid sinds 1989 had ontwikkeld (Jacobs 2004). Het inburgeringsbeleid in Vlaanderen moet niet begrepen worden als een uiting van een “retreat of multiculturalism” of een “return to assimilation” (cf. resp. Joppke 2004; Brubaker 2001).

Tot slot is er het element taal. Via inburgering wordt hier inderdaad een vorm van assimilatie verwacht. Wanneer dit tot doel zou hebben om de taal en de bijhorende cultuur-etnische nationale identiteit van het gastland een superieure status toe te kennen, kan dit niet door de liberale beugel. De overheid moet zich immers van een waardeoordeel onthouden, ook inzake taal. Er zijn echter tal van neutrale, instrumentele overwegingen die een actief taalbeleid naar nieuwkomers kunnen legitimeren. Dit kan zelfs volledig los staan van elke vorm van (liberaal) nationalisme (Stilz 2009, 258). Taalverwerving is belangrijk om de nieuwkomers effectief meer gelijke kansen te geven, maar ook omdat een gemeenschappelijke taal een belangrijke voorwaarde is om samen te leven en wederzijdse identificatie en een ‘sense of belonging together’ (sociale cohesie) mogelijk te maken. Dat laatste maakt dat taal eigenlijk ook een wezenlijk onderdeel uitmaakt van burgerschap-educatie voor nieuwkomers.

Insisteren op taalverwerving is echter niet hetzelfde als insisteren op culturele assimilatie. Migranten in Vlaanderen kunnen Nederlands leren, maar tegelijk de Turkse nationaliteit en/of hun islamitische religie behouden en/of Turkse kranten blijven lezen. Natuurlijk is het zo dat, zelfs al is het helemaal niet de bedoeling, er na verloop van tijd en generaties een vorm van assimilatie kan plaatsvinden door taalverwerving en mensen zich door de taal inderdaad met de nieuwe nationale cultuur (en Cultuur) gaan vereenzelvigen. Maar zolang dit een ongewild bijeffect is en geen expliciet doel is dergelijke evolutie niet problematische. Het belang van het verwerven van de Nederlandse taal in het geval van Vlaanderen, mag niet betekenen dat het Nederlands hoger wordt ingeschat dan het Turks of het Arabisch. Het Nederlands is hier belangrijk, enkel en alleen omdat het in Vlaanderen nu eenmaal de officiële gemeenschapstaal is. De aandacht voor de gemeenschapstaal van de gastsamenleving sluit overigens niet uit dat er ook aandacht kan zijn voor de talen die gesproken worden door etnische minderheden (zie de initiatieven rond Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur, OETC) en dat een vorm van meertaligheid gehonoreerd wordt.

## Conclusie

De centrale vraag was of een inburgeringsbeleid gelegitimeerd kon worden vanuit het politiek liberalisme. We bekeken achtereenvolgens hoe onderwijs, burgerschapseducatie en tenslotte burgerschapseducatie voor volwassen nieuwkomers binnen dit kader gerechtvaardigd konden worden. Een overheid moet onderwijs garanderen omdat mensen zonder adequate vorming geen vrije individuen zijn. Het onderwijs mag geen bepaalde manier van leven promoten of ontraden, maar moet informatie en keuzealternatieven aanreiken zodat mensen effectief in staat worden gesteld te leven op de manier die zij het meest wenselijk vinden. De discussie over burgerschapseducatie toont bovendien dat naast het ontwikkelen van individuele capaciteiten, aspecten zoals gemeenschap en sociale cohesie eveneens relevant zijn. Burgerschapseducatie in het kader van inburgering is een bijzondere discussie, omdat het hier enerzijds over volwassenen gaat en anderzijds over nieuwkomers. Bovendien is de verhouding tussen minderheidsculturen en de meerderheidscultuur van de gastsamenleving in het geding.

De kritieken op inburgering(stesten) kunnen in twee groepen worden onderverdeeld (Joppke 2010b, 39-41). Een eerste is de *maximalistische* kritiek, waarbij burgerschapseducatie binnen onthaal en integratie verweten wordt illiberaal te zijn en dus ontoelaatbaar (Brighouse 1998; Carens in Bauböck 201; Carens 1998; 2005). De tweede vorm van kritiek is *minimalistisch*, waarbij burgerschapseducatie op zich niet in vraag gesteld wordt, maar wel bepaalde aspecten rond inhoud, doelgroepen, verplichting en evaluatie (Goodman 2010; Joppke 2010a; Orgad 2010). Of met de woorden van Joppke (2010b, 1): ‘the devil is in the detail, and a fast-handed debunking of the entire genre is mistaken’. Uit onze beschouwing is alvast gebleken dat enkel de minimalistische kritiek kan standhouden. Vanuit het politiek liberalisme is het legitiem dat een overheid onder duidelijke voorwaarden – met name respect voor vrijheid en gelijkheid, en dus een vorm van antiperfectionisme – burgerschapseducatie en inburgering voor nieuwkomers inricht. Dat een overheid de nieuwkomers informatie aanreikt over hoe de gastsamenleving sociaal, politiek, linguïstisch, economisch en organisatorisch in elkaar steekt, is veeleer een politiek liberale plicht dan een probleem. Zelfs een verplichting voor een weloverwogen doelgroep is mogelijk, zolang de verplichting bijdraagt aan een positieve invulling van vrijheid en de inburgering effectief bijdraagt aan meer gelijke kansen en handelingsmogelijkheden van de nieuwkomers in kwestie. De contaminatie met migratie- of andere (sociale) rechten, valt dan weer buiten de liberale bandbreedte. Vanuit het politiek liberalisme dient inburgering om vrijheidsrechten te garanderen, niet om ze voorwaardelijk te maken.

We vatten ons betoog als volgt samen: vanuit het politiek liberaal perspectief moet inburgering er steeds nauwgezet op gericht zijn nieuwkomer in staat te stellen om net zoals alle andere burgers geïnformeerd en in vrijheid het eigen leven vorm te geven en de sociale cohesie en het samenleven in diversiteit te faciliteren. Niets meer, maar ook niets minder.

## Bibliografie

- Adam, I. 2013a. "Immigrant Integration Policies of the Belgian Regions: Sub-state Nationalism and Policy Divergence after Devolution." *Regional & Federal Studies* 23,5: 547-569.
- Adam, I. 2013b. *Les entités fédérées belges et l'intégration des immigrants. Politiques publiques comparées*. Brussels: Editions de l'Université de Bruxelles.
- Bauböck, R. e.a., red. 2006. *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bauböck, R. & C. Joppke. 2010. "How Liberal are Citizenship Tests?" EUI Working Paper RSCAS 2010/41, Firenze: European University Institute.
- Bell, D. 1993. *Communitarism and its Critics*. Oxford: Oxford University Press.
- Bossuyt, M. e.a. 2006. *Eindverslag Commissie "ter invulling van de cursus maatschappelijke oriëntatie"*. Brussel: s.n.
- Brighouse, H. 1998. "Civic Education and Liberal Legitimacy." *Ethics* 108: 719-745.
- Brubaker, R. 2001. "The Return of Assimilation? Changing Perspectives on Immigration and its Sequels in France, Germany, and the United States." *Ethnic and Racial Studies* 24,4: 531-548.
- Callan, E. 1997. *Creating Citizens: Political Education and Liberal Democracy*. New York: Clarendon Press.
- Callan, E. 2000. "Liberal Legitimacy, Justice and Civic Education." *Ethics* 111: 141-155.
- Callan, E. 2004. "Citizenship and Education." *Annual Review of Political Science* 7: 71-90.
- Carens, J.H. 1998. "Why Naturalization Should Be Easy: A Response to Noah Pickus." In *Immigration and Citizenship in the 21st Century*, red. N. Pickus, 141-146. Totowa: Rowman and Littlefield.
- Carens, J.H. 2005. "The Integration of Immigrants." *Journal of Moral Philosophy* 2,1: 29-46.
- Costa, M.V. 2011. *Rawls, Citizenship and Education*. New York: Routledge.
- De Cuyper, P. e.a. 2013. *Het NT2-aanbod in Vlaanderen: passend voor inburgeraars?* S.I.e. Integratie. Antwerpen, Steunpunt Inburgering en Integratie.
- De Cuyper, P. e.a. 2010. *Inburgering in Vlaanderen – synthese. De effectiviteit, efficiëntie en impact van het beleid*. HIVA. Leuven: KU Leuven – HIVA.
- Dworkin, R. 1985. *Liberalism. A Matter of Principle*. Boston: Harvard University Press.

- Etzioni, A. (2007). "Citizenship Tests: A Comparative, Communitarian Perspective." *Political Quarterly* 78,3: 353-363.
- Foblets, M.-C. & Z. Yanasmayan. 2010. "Language and Integration Requirements in Belgium. Discordances between the Flemish Policy of 'Inburgering' and the Federal Legislators' View(s) on the Integration of Newcomers and Migrants." In *A Re-Definition of Belonging? Language and Integration Tests in Europe*, red. R.V. Oers, E. Ersbøll & T. Kostakopoulou. Leiden: Brill – Nijhoff.
- Galston, W. 1995. "Two Concepts of Liberalism." *Ethics* 105,3: 516-534.
- Garibay, M.G. & P. De Cuyper. 2013. *An Evaluation Framework for the Flemish Integration Policies*. Antwerpen: Steunpunt Inburgering en Integratie.
- Goodman, S.W. 2010. "Integration Requirements for Integration's Sake? Identifying, Categorising and Comparing Civic Integration Policies." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 36,5: 753-772.
- Gutmann, A. 1987. *Democratic Education*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Gutmann, A. 1995. "Civic Education and Social Diversity." *Ethics* 105,3: 557-579.
- Habermas, J. 1992. "Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe." *Praxis International* 12,1: 1-19.
- Habermas, J. 2001. "Constitutional Democracy: A Paradoxical Union of Contradictory Principles?" *Political Theory* 29,6: 766-781.
- Jacobs, D. 2004. "Alive and Kicking? Multiculturalism in Flanders." *International Journal on Multicultural Societies* 6,2: 280-299.
- Jacobs, D. & A. Rea. 2007. "The End of National Models? Integration courses and citizenship trajectories in Europe." *International Journal on Multicultural Societies* 9,2: 264-283.
- Joppke, C. 2004. "The Retreat of Multiculturalism in the Liberal State: Theory and Policy." *British Journal of Sociology* 55,2: 237-257.
- Joppke, C. 2007. "Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe." *West European Politics* 30,1: 1-22.
- Joppke, C. 2008. "Comparative Citizenship: A Restrictive Turn in Europe?" *Journal of Law and Ethics of Human Rights* 2,1: 1-41.
- Joppke, C. 2010a. *Citizenship and Immigration*. Cambridge: Polity Press.
- Joppke, C. 2010b. "How Liberal are Citizenship Tests?" In *How Liberal are Citizenship Tests?*, red. R. Bauböck & C. Joppke. Florence: European University Institute.
- Joppke, C. & E. Morawska. 2003. *Toward Assimilation and Citizenship. Immigrants in Liberal Nation-States*. Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Kukathas, C. 2001. "Education and Citizenship in Diverse Societies." *International Journal of Educational Research* 35: 319-330.
- Kukathas, C. 2003. *The Liberal Archipelago*. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, W. 1989. "Liberal Individualism and Liberal Neutrality." *Ethics* 99,4: 883-905.

- Kymlicka, W. 1995. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, W. 1999. "Education for Citizenship. Education in Morality." In *Education in Morality*, red. M. Halstead & T.H. McLaughlin, 79-101. New York: Routledge.
- Kymlicka, W. 2001. *Politics in the Vernacular. Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, W. & W. Norman. 1994. "Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory." *Ethics* 104,2: 352-381.
- Laegaard, S. 2007. "Liberal Nationalism and the Nationalisation of Liberal Values." *Nations and Nationalism* 13,1: 37-55.
- Lamberts, M. & P. De Cuyper. 2007. *Het Vlaamse inburgeringsbeleid geëvalueerd. Synthese*. HIVA. Leuven: KU Leuven.
- Levinson, M. 1999. "Liberalism, Pluralism, and Political Education: Paradox or Paradigm?" *Oxford Review of Education* 25,1-2: 39-58.
- Loobuyck, P. 2013. *De seculiere samenleving: over religie, atheïsme en democratie*. Antwerpen: Houtekiet.
- Loobuyck, P. 2014. *Meer LEF in het onderwijs. Levensbeschouwing, Ethiek en Filosofie voor iedereen*. Brussel: VUBPress.
- Loobuyck, P. & D. Jacobs. 2009. "Migration and Integration Policy in Belgium and Flanders." *Belgian Society and Politics* 3: 19-27.
- Loobuyck, P. & D. Jacobs. 2010. "Nationalism, Multiculturalism and Integration Policy in Belgium and Flanders." *Canadian Journal for Social Research* 3,1: 29-40.
- Macedo, S. 1995. "Liberal Civic Education and Religious Fundamentalism: The Case of God v. John Rawls?" *Ethics* 105,3: 468-496.
- Macedo, S. 2000. *Diversity and Distrust: Civic Education in a Multicultural Democracy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Maclure, J. & C. Taylor. 2011. *Secularism and Freedom of Conscience*. Harvard: Harvard University Press.
- Michalowski, I. 2011, "Required to assimilate? The Content of Citizenship Tests in Five Countries." *Citizenship Studies* 15,6-7: 749-768.
- Mill, J. S. 2002 [1859]. *Over vrijheid*. Amsterdam: Boom.
- Miller, D. 2008. "Immigrants, Nations and Citizenship." *Journal of Political Philosophy* 16,4: 371-390.
- Mulhall, S. 1998. "Political Liberalism and Civic Education: The Liberal State and its Future Citizens." *Journal of Philosophy of Education* 32,2: 161-176.
- Nussbaum, M. 2012. "Teaching Patriotism: Love and Critical Freedom." *The University of Chicago Law Review* 79: 215-251.
- Orgad, L. 2010. "Five Liberal Concerns about Citizenship Tests." In *How Liberal are Citizenship Tests?*, red. R. Bauböck & C. Joppke. Florence: EUI.
- Rawls, J. 1971. *A Theory of Justice*. Harvard: Harvard University Press.

- Rawls, J. 2005 [1993]. *Political Liberalism (expanded edition)*. New York: Columbia University Press.
- Scheffler, S. 1994. "The Appeal of Political Liberalism." *Ethics* 105: 4-22.
- Scheffler, S. 2007. "Immigration and the Significance of Culture." *Philosophy and Public Affairs* 35,2: 93-125.
- Schinkel, W. 2010. "The Virtualization of Citizenship." *Critical Sociology* 36,2: 265-283.
- Stilz, A. 2009. "Civic Nationalism and Language Policy." *Philosophy and Public Affairs* 37,3: 257-292.
- Swift, A. 2006. *Political Philosophy. A Beginners' Guide for Students and Politicians*. Cambridge: Polity Press.
- Taylor, C. 1995a. *Cross-Purposes: The Liberal-Communitarian Debate. Philosophical Arguments*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Taylor, C. 1995b. "Liberal Politics and the Public Sphere." In *New Communitarian Thinking: Persons, Virtues, Institutions and Communities*, red. A. Etzioni, 183-217. Charlottesville: University Press of Virginia.
- Triadafilopoulos, T. 2011. "Illiberal Means to Liberal Ends? Understanding Recent Immigrant Integration Policies in Europe." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 37,6: 861-880.
- Vanduynslager, L., J. Wets e.a. 2013. *Vlaamse Migratie- en Integratiemonitor 2013*. Brussel: Steunpunt Inburgering en Integratie / Studiedienst van de Vlaamse Regering.
- Van Oers, R. e.a., red. 2010. *A Re-definition of Belonging? Language and Integration Tests in Europe*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff.
- Zimmer, O. 2003. "Boundary Mechanisms and Symbolic Resources: Towards a Process-Oriented Approach to National Identity." *Nations and Nationalism* 9,2: 173-193.